



Common Fund
for Commodities



Food and Agriculture
Organisation

Atelier *de* formation-échange

*Dossier technique
sur les normes de production,
de stockage et de distribution
des semences d'arachide
en milieu paysannal*



Groundnut
Germplasm
Project



International Crops
Research Institute
for the Semi-Arid
Tropics



Centre de Coopération
Internationale
en Recherche Agronomique
pour le Développement



Institut Sénégalais
de Recherches Agricoles



S e s s i o n 3

Réglementation semencière

texte préparé par G. Bassène¹, M. Dieng², B. Ntare³, A. Mayeux⁴

1. DISEM. BP 84, Dakar Hann, Sénégal.
2. Direction de l'horticulture, BP 4005, Dakar, Sénégal.
3. Icrisat/GGP, BP 320 Bamako, Mali.
4. Cirad/GGP, BP 6478, Dakar-Etoile, Sénégal.

Introduction

La production de semences certifiées obéit à une réglementation précise, traduction des données juridiques et techniques qui encadrent la certification. Cette réglementation s'impose à l'ensemble des intervenants de la filière ; elle permet d'établir des relations saines et équitables entre les acteurs de la filière et de garantir la qualité technologique (état sanitaire, germination...) et génétique (identité, pureté) des semences commercialisées.

La production, le contrôle et la certification des semences d'arachide peuvent être gérés par application de décrets qui légifèrent sur l'enregistrement des variétés au catalogue national, la production, le contrôle et la certification.

Cette réglementation s'appuie sur une connaissance parfaite du matériel végétal concerné, notamment son origine, son mode de reproduction, ses caractéristiques, son potentiel de production. Il est également important de pouvoir identifier parfaitement ce matériel végétal pour éviter toutes dérives accidentelles ou frauduleuses afin de conserver les caractéristiques génétiques d'origine, de protéger les droits de l'obteneur et de donner toutes les garanties attendues par l'utilisateur de ces semences. C'est le catalogue national qui est le document officiel et qui regroupe les fiches techniques des variétés reconnues. La proposition d'inscription (l'inscription officielle étant généralement faite par le Ministre de l'Agriculture du pays) d'une nouvelle variété sur ce catalogue est formulée par un organisme spécialisé (comité ou commission technique) dont les membres peuvent être, en autres :

- Représentant des obtenteurs,
- Représentant des producteurs,
- Représentant des utilisateurs,
- Responsable du service officiel de contrôle et de certification,
- Responsable des Services Agricoles.

L'obteneur ne devrait pouvoir prétendre inscrire une variété au catalogue national que si cette variété est d'une supériorité ou originalité reconnue par rapport aux variétés vulgarisées (rendement élevé, résistance aux contraintes biotiques ou abiotiques, qualité nutritionnelle, qualité technologique, etc.).

Normes techniques

La réglementation consiste également à définir toute une série de normes rigoureuses qui doivent garantir la reproduction conforme de la variété de façon à ce qu'elle conserve toutes ses caractéristiques originales. Ces normes devraient concerner les points suivants :

- Les conditions d'admission comme opérateurs semenciers (personnes physiques ou morales)
 - disposer d'une ou plusieurs parcelles facilement accessibles,
 - disposer d'un personnel qualifié,
 - disposer du matériel agricole adéquat.
- Les obligations des multiplicateurs
 - présenter un programme de multiplication cohérent,
 - ne multiplier qu'une seule variété et d'un même niveau dans un même champ,
 - utiliser une semence mère de qualité contrôlée et conserver le bon de livraison correspondant,
 - laisser libre accès de son champ au service de contrôle,
 - respecter les consignes de nettoyage du matériel agricole avant semis, récolte, battage,

triage, vannage et conditionnement afin d'éliminer toute semence étrangère,

- utiliser de la sacherie propre et en bon état,
- conserver et transporter les lots dans de bonnes conditions.

– L'organisation de la production

- la réglementation nationale définit les différentes catégories de semences (en principe pied de cuve, semences de pré-base, semences de base, semences certifiées) et le nombre de niveaux (années de multiplication) pour chaque catégorie,
- la réglementation précise les conditions de production ou itinéraires techniques qui doivent être respectées par les différents intervenants (Session 4).

– Le contrôle de la production

- l'opérateur semencier doit déclarer avant une date arrêtée par décret ministériel, une liste des contrats en cours pour l'année, en indiquant l'espèce, la variété, la catégorie de semences à produire, la surface et la localisation de la parcelle,
- l'organisme retenu pour le contrôle effectuera ces contrôles à tous les stades de la production, du conditionnement, du stockage et de la commercialisation.

– L'identification des lots produits

- dès leur récolte, les semences devront être identifiées par catégorie (pré-base, base, certifiées) et classées par lot (année, n° du producteur, quantité).

– Le conditionnement

- les lots de semences retenus après analyse sont conditionnés en vue d'être stockés.

– La certification

- les lots présentés à la certification doivent présenter toutes les prescriptions de la réglementation semencière,
- les lots acceptés reçoivent un certificat d'agrément délivré par le service compétent,
- les lots issus de multiplications antérieures doivent faire l'objet d'un nouveau contrôle avant leur distribution.

– Situation des stocks

- chaque organisme agréé, devra communiquer un état de ses stocks (mouvements) au service de contrôle.

– Le commerce des semences

- le commerce des semences est régi par arrêté définissant les conditions d'identification des commerçants en semences, d'échantillonnage des semences et de commercialisation avec notamment :
 - les obligations des commerçants
 - les normes de qualité
 - la validité des tests de germination
 - le commerce interne et externe (international)
 - le contrôle de la commercialisation (dossiers administratifs, de transaction)
 - les pénalités.

Les contrôles de la culture et de la production

La multiplication des semences est généralement confiée à des producteurs contractuels volontaires et choisis pour leur technicité. L'organisme semencier qui encadre les producteurs doit disposer des moyens en personnels, en matériels nécessaires pour les contrôles, le transport et le stockage des semences. Sur la base des critères d'admission décrits précédemment, le produc-

teur sera lié à l'organisme semencier par un contrat de multiplication (annexe 4). Ce contrat de multiplication définit les obligations des parties contractantes et porte généralement sur les points suivants :

- Pour l'organisme semencier, la fourniture des semences à multiplier et la fourniture éventuelle des intrants (fongicides, insecticides, engrais). L'achat des semences produites à un prix fixé à l'avance, correspondant à des normes de qualité définies à l'avance, qui peut être majoré ou minoré en fonction de la qualité constatée.
- Pour le producteur : réalisation des opérations de multiplication avec le matériel adéquat ; acceptation des contrôles par l'organisme semencier et l'organisme officiel de contrôle, sur les conditions techniques de multiplication des semences, la qualité de la récolte ; engagement de livrer la totalité de la production à la date fixée.

Contrôle en cours de culture

Ces contrôles sont la vérification de la mise en œuvre par le producteur des opérations de multiplication des semences prévues au contrat. Ils permettent d'estimer la qualité des futures semences et d'éliminer éventuellement les productions non conformes et les contractuels défaillants (annexe 5). Ils portent sur :

- les moyens de travail,
- le champ semencier (qualité, surface),
- les semences utilisées (origine, catégorie),
- le précédent cultural,
- le semis (date et densité),
- la conduite de la culture,
- la pureté variétale (épuration),
- la récolte (évaluation des rendements).

Ces contrôles, placés sous la responsabilité unique des agents du service officiel, ont pour objectif d'aboutir à l'acceptation ou non de la production. L'acceptation est une première étape vers l'homologation qui sera définitivement acquise au moment de la livraison.

Contrôle à la collecte

L'organisme semencier aura défini au préalable un système de collecte des semences auprès des producteurs contractuels. Généralement ces points de collecte sont établis au niveau des villages dans les zones de production. Ils sont dirigés par une petite équipe et sont munis des équipements de base pour la pesée et pour le contrôle de la pureté variétale (annexe 6). Le stockage peut être provisoire, l'organisme semencier pouvant centraliser plusieurs points sur des centres de conditionnement et de stockage.

Le contrôle individuel des lots doit permettre d'une part de vérifier qu'ils sont conformes aux normes requises pour le niveau de multiplication concerné, et d'autre part d'aider à déterminer le montant de la prime. Les agents du service de contrôle procèdent à un examen des conditions d'achat et de stockage et au prélèvement d'échantillons individuels par producteur à partir desquels est constitué un échantillon global hebdomadaire sur lequel est prélevé un échantillon soumis hebdomadaire destiné au laboratoire (Session 4). L'échantillon soumis devra être placé dans un sac portant deux étiquettes (intérieur/extérieur) indiquant : lieu de collecte, identité du producteur, variété, niveau de multiplication, numéro et poids du lot, date de prélèvement, nom de l'agent (un double de cet échantillon peut être conservé pour servir de référence en cas de litige). Les résultats d'analyse permettront d'obtenir la certification ou le rejet du lot de semences (annexe 7).

Contrôle en cours de conservation/stockage

La période de stockage est relativement longue (4 à 6 mois) au cours de laquelle les semences peuvent subir des dégâts d'ordre physique (échauffement) et des attaques de ravageurs (insectes, rongeurs, etc.) ou des contaminations (champignons). Le service de contrôle vérifie régulièrement l'état physique des locaux et le niveau éventuel d'infestation qui peut le cas échéant nécessiter le prélèvement d'un échantillon envoyé au laboratoire ; les résultats d'analyse permettent de prendre une décision (annexe 8).

Pratiques et instruments juridiques liés aux échanges de Ressources Génétiques avant l'avènement de la Conférence de Rio sur la Biodiversité

Matériel ex situ

Une grande partie des échanges de ressources génétiques concerne du matériel conservé dans des collections ex situ. Ils s'inscrivent souvent dans le cadre d'accords de coopération scientifique. A défaut, ils font l'objet d'un accord de transfert de matériel (MTA pour « Material Transfer Agreement ») qui définit les conditions d'échanges.

Lorsqu'il s'agit d'un programme de coopération, l'objet en est généralement le développement conjoint de connaissances sur ces ressources génétiques (évaluation, caractérisation, etc.) ou l'amélioration des plantes, selon les objectifs et modalités fixés collectivement par les participants au projet. Les engagements en termes de propriété, apports (matériels, financiers, personnels) des partenaires, diffusion des résultats, propriété intellectuelle, sont définis contractuellement comme dans n'importe quel autre type de coopération scientifique. La notion de partage des avantages n'y a pas beaucoup de sens, dans la mesure où la finalité même du programme consiste à générer des résultats répondant aux besoins et objectifs des partenaires, sur une base « mutuellement agréée ».

Lorsque l'échange de ressources génétiques se produit indépendamment de programmes conjoints, il fait généralement l'objet sur le plan juridique d'un MTA (Annexe 9). Parmi les clauses les plus fréquentes de ces accords figurent :

- les utilisations autorisées du matériel fourni (à des fins de recherche seulement, comme géniteur pour un programme d'amélioration, etc.),
- l'interdiction de toute propriété intellectuelle sur le matériel fourni en tant que tel, et parfois sur des gènes identifiés dans ce matériel,
- la transmission au fournisseur de matériel des informations scientifiques obtenues sur ce matériel,
- les clauses de partage des droits de propriété intellectuelle et/ou de licence sur les produits issus de l'utilisation de la ressource génétique,
- l'interdiction de transfert à des tiers du matériel génétique fourni,
- l'accord du fournisseur avant publication des résultats obtenus,
- l'accord du fournisseur avant tout dépôt de demande de droits de propriété intellectuelle,
- la mention de l'origine de la ressource génétique dans toute publication.

Il s'agit là d'exemples de clauses ; elles ne sont pas obligatoires et il peut y en avoir bien d'autres

Matériel in situ

La pratique est un peu plus compliquée en matière de prospection in situ. Les exemples les plus fréquemment cités actuellement sont ceux :

- d'accords bilatéraux entre un Etat et un grand groupe international, lui conférant une exclusivité de prospection sur une zone géographique particulière en contrepartie de versements financiers (initial et en redevances), transferts de technologie et renforcement des capacités, dont le cas le plus connu est celui de l'accord Merck-INBio (Costa-Rica, 1991),
- de contrats d'association pluri-partenaires (agences gouvernementales et universités du nord, universités et organisations de développement du sud, industrie privée) conférant aux partenaires du nord un droit de prospection et d'évaluation du matériel contre redevances, taxes d'accès, équipement et formation, recherche sur des priorités locales. Cette pratique est assez répandue aux Etats-Unis, via en particulier l'ICBG (International Co-operative Biodiversity Groups programme).

Ces instruments juridiques, élaborés et perfectionnés "sur le tas", au cas par cas, ont dû être complètement révisés de façon à prendre en compte les nouveaux objectifs formulés par la Convention sur la Diversité Biologique : valorisation des ressources génétiques, contribution à la conservation de la diversité génétique, partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

Les nouvelles pratiques concernant les échanges internationaux de ressources génétiques suite à l'avènement de Rio

La Convention sur la Diversité Biologique prévoit, en application du principe de souveraineté nationale sur les ressources biologiques, que « le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux Etats et est régi par la législation nationale. » (Art. 15.1). Le même article prévoit que l'accès à ces ressources doit être « facilité » (Art. 15.2), que lorsqu'il est accordé, il est « régi par des conditions convenues d'un commun accord » (Art. 15.4), et qu'il est « soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause de la Partie contractante qui fournit lesdites ressources, sauf décision contraire de cette Partie ». Dans la mesure où ce même article 15 développe également en son paragraphe 7 le principe de « partage juste et équitable des résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que des avantages résultant de l'utilisation à but commercial et autre des ressources génétiques », de nombreux pays considèrent la réglementation de l'accès aux ressources génétiques sous leur souveraineté comme le moyen de mettre en place le cadre du partage des avantages.

Une trentaine de « législations nationales d'accès » serait ainsi en cours d'élaboration ou déjà en vigueur. Ce terme recouvre en fait des finalités différentes : les premières mises en place, comme par exemple aux Philippines, étaient limitées à la réglementation de l'accès et du partage des avantages ; celles en cours d'élaboration (Inde par exemple) viseraient à donner un cadre à la gestion de la biodiversité, l'accès aux ressources génétiques n'en composant qu'une partie.

Pratiquement, et dans l'attente de la mise en place d'un système d'échange multilatéral facilité, actuellement en cours de négociation dans le cadre de la mise en conformité avec Rio de l' "Engagement international de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'Agriculture et l'Alimentation", tout échange de ressources génétiques doit faire l'objet d'un accord bilatéral, complété éventuellement par les législations nationales, comprenant :

- un accord écrit, identifiant clairement les parties signataires et décrivant leurs engagements respectifs,

- le consentement préalable en connaissance de cause de la partie fournisseur,
- les conditions du partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de la ressource génétique.

La position des Centres internationaux

Les Centres internationaux de Recherche Agronomique (CIRA) sont parmi les détenteurs les plus importants de ressources génétiques ex situ, puisque à eux seuls ils représentent un peu plus de 10 % du total (estimé à plus de 5,5 millions d'entrées) avec près de 600.000 entrées. Malgré leur appellation, ces Centres Internationaux n'ont pas le statut d'organisation internationale. Constitués dans le cadre juridique de leur pays hôte, ils sont largement régis par leur législation, atténuée sur certains points (fiscalité en particulier) par des accords de siège. Au moment de la négociation de ces accords de siège, dans les années 1970 et 1980, rien ne semblait devoir justifier un régime spécifique quant au matériel génétique utilisé et maintenu par les centres. En 1993, les collections des centres internationaux étaient donc théoriquement régies par le droit national du pays hôte, au même titre que l'ensemble des biens matériels (bâtiments, véhicules...) utilisés par les centres.

Afin de clarifier cette situation, dès 1994 les CIRA ont placé leurs collections sous les auspices de la FAO, selon le principe de base suivant : le matériel génétique n'est pas considéré comme la propriété des centres internationaux qui le maintiennent pour le compte de l'ensemble de la communauté internationale, laquelle y a librement accès.

Conscients des inquiétudes soulevées par le développement des titres de propriété intellectuelle sur la base de telles ressources génétiques, les CIRA ont voulu rassurer la communauté internationale, en complétant cette mise sous les auspices de la FAO par des « accords de transfert de matériel » liant contractuellement le demandeur de ressources génétiques avec chaque centre, sur les bases suivantes :

- concernant ce matériel et l'information qui lui est liée, le bénéficiaire s'engage à ne revendiquer aucun droit de propriété ni à rechercher une quelconque protection de la propriété intellectuelle sur le matériel génétique tel qu'il lui est fourni,
- le bénéficiaire s'engage en outre à faire respecter les mêmes obligations par les personnes ou institutions auxquelles il serait amener à transmettre des échantillons dudit matériel.

Ce cadre juridique paraît néanmoins insuffisant aux pays du G7, qui considèrent que cette large diffusion de matériel génétique, collecté avant 1993 sur leur territoire, constitue de fait une voie de contournement de leurs législations nationales d'accès, permettant ainsi aux entreprises privées de sélection de générer des bénéfices non partagés. L'utilisation des ressources génétiques des CIRAs est désormais au cœur de la négociation de révision de l'Engagement International sur les ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation dans le cadre de la FAO, et de la réflexion initiée dans le cadre de la CDB sur l'accès aux collections ex situ acquises avant son entrée en vigueur. La gestion de l'accès à leurs collections échappe donc aux CIRAs, entités scientifiques internationales indépendantes, pour être déterminée par les Etats dans le cadre de négociations politiques.

Normes phytosanitaires pour les échanges de semences¹

L'introduction d'un matériel végétal ne doit pas mettre en danger les sites d'introduction par la dissémination de nouveaux ravageurs ou maladies. En Afrique, la Convention Phytosanitaire

Inter-Africaine a été adoptée en 1967. Le Conseil Phytosanitaire Inter-Africain de l'Organisation de l'Unité Africaine (CPI-OUA) est chargé de son application. Dans les pays du Sahel, les échanges de plantes et de leurs productions sont réglementés par la protection des végétaux et la réglementation commune des pesticides adoptée en 1992 à Ouagadougou (Burkina Faso). Des mesures législatives et générales régissent ces échanges.

Mesures législatives

Chaque envoi doit être accompagné d'un :

- Permis d'importation (annexe 10) délivré par une autorité compétente du pays importateur ;
- Certificat phytosanitaire délivré par une autorité compétente du pays exportateur et certifiant que les semences sont exemptes d'organismes soumis à une mise en quarantaine (annexe 11).

Mesures générales

Les procédures de base suivantes doivent être appliquées :

- La culture d'origine aura été suivie par des inspecteurs de la protection des végétaux,
- Les semences auront été prélevées à partir de plants sains,
- Chaque échantillon aura été soigneusement examiné,
- Les semences ne sont généralement pas traitées pour faciliter l'examen par le pays importateur ou uniquement sur requête du pays importateur,
- Les semences d'arachide sont expédiées uniquement sous forme de graines,
- L'emballage d'expédition doit être détruit à l'arrivée,
- Le matériel végétal n'est remis au destinataire qu'après enregistrement par les services de la protection des végétaux.

Discussion

La réglementation semencière est essentielle dans la production de semences certifiées. Elle permet non seulement de s'assurer que tous les acteurs de la filière parlent du même produit et s'expriment librement dans un environnement sain et équitable mais aussi de garantir la qualité technique et génétique des semences commercialisées en protégeant le semencier dans son activité soumise à des normes rigoureuses. En outre, la réglementation protège l'agriculteur et lui garantit l'utilisation de bonnes semences.

L'exemple de la réglementation semencière en vigueur au Sénégal a été développé. Douze ans après le dépôt d'un premier projet de loi, la loi de réglementation semencière fût adoptée et votée par l'Assemblée Nationale en 1994. Cette loi a été suivie de trois décrets d'application instituant un catalogue national, créant un comité consultatif national des semences et portant réglementation de la production, du contrôle, de la certification et du commerce des semences. Ainsi, au Sénégal, malgré une mise en œuvre difficile, une véritable réglementation semencière est en place.

Catalogue national

Cet outil n'est pas très répandu dans les pays de la sous-région mais apparaît de plus en plus indispensable comme un moyen de valoriser et transférer les acquis de la recherche. Plus ce catalogue sera fourni, plus le producteur s'intéressera aux résultats de la recherche et plus il sera demandeur de nouvelles variétés.

1. Référence au manuel technique publié par le GGP et intitulé "Aspects techniques de protection des végétaux pour garantir les échanges de matériel végétal arachide", janvier 2001

Comité national consultatif

Ce dispositif institutionnel existe dans certains pays de la sous-région mais, dans plusieurs d'entre eux, la main mise de l'Etat est telle que ces comités ne fonctionnent pas ou ne sont pas représentatifs de l'interprofession. Pourtant, il est primordial que l'Etat, les producteurs, les privés, les industriels et les consommateurs soient bien représentés dans ces comités. Cette bonne représentativité peut en effet leur permettre de faire des interventions plus précises et donc plus efficaces. Par exemple, si ces comités doivent soumettre des décrets, ceux-ci seront plus facilement applicables si cette condition est remplie. Inversement, la non représentativité dans les comités peut entraîner un blocage de l'intervention.

Normes de production

La réglementation semencière doit permettre d'assurer une production de qualité reconnue par une interprofession nationale. Il est clairement apparu au cours de la discussion que les normes de production garantissant la qualité des semences ne sont pas facilement applicables au niveau d'un certain nombre de pays où la filière n'est pas organisée. En tout état de cause, elles sont difficilement applicables pour le circuit des semences dites de ferme (réserves personnelles).

Un point de discussion important concernant les échanges de semences à l'échelle régionale a permis de reconnaître la nécessité de fixer des normes minimales permettant de faciliter ces échanges. Ces normes devant porter sur :

- le mode de production,
- le contrôle de cette production permettant son homologation,
- la méthode d'échantillonnage et d'analyse de la production,
- la pureté variétale par génération et le taux de germination.

Quelques propositions ont été faites pour améliorer la qualité des semences de ferme qui échappent au circuit officiel :

- Mettre en place des structures paysannes (groupements d'agriculteurs multiplicateurs) auxquelles seraient confiées des semences certifiées et qui pourraient servir de relais pour les petits producteurs via un système de troc de semences améliorées contre du tout-venant,
- Mettre en place un crédit de campagne accessible à ces structures paysannes,
- Produire une plus grande quantité de semences N1-R2 à travers des paysans pilotes qui deviendraient des contractuels de la filière et permettraient aussi de renouveler les réserves personnelles.

En conclusion, la reconnaissance de cette notion de qualité et de son impact sur la production, partagée par les acteurs des différents circuits de commercialisation de semences (producteurs privés, semences de ferme, marché informel) et les utilisateurs, est la garantie du développement et de la durabilité d'une filière semencière.